

---

## LES RELATIONS EURO-AMÉRICAINES ASPECTS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

---

Conferência incluída no Ciclo de Conferências para individualidades estrangeiras, proferida no âmbito do Curso de Defesa Nacional (CDN95), no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa e na Delegação do Porto, respectivamente, em 30 e 23 de Março de 1995.

*Jean Klein*

---

## LES RELATIONS EURO-AMÉRICAINES ASPECTS ACTUELS ET PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

---

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis ont pris conscience des risques que comportait pour leur sécurité la domination du continent européen par une puissance hégémonique et ils ont rompu délibérément avec la politique isolationniste que George Washington, l'un des pères fondateurs de la République américaine, recommandait dans son discours d'adieu (*Farewell Address*) de 1796. Certes, les Etats-Unis s'étaient écartés de cette ligne en intervenant aux côtés des puissances de l'Entente pendant la première guerre mondiale, mais le président Wilson qui joua un rôle actif à la conférence de Versailles en 1919 ne réussit pas à convaincre ses compatriotes de la nécessité de participer à l'organisation de la paix sous l'égide de la SDN dont il fut l'inspirateur. Pendant la seconde guerre mondiale, le président Roosevelt renoua avec la tradition de l'idéalisme wilsonien et se prononça en faveur d'une Organisation des Nations Unies qui serait chargée à titre principal du maintien et du rétablissement de la paix internationale. La signature de la charte de San Francisco, le 26 juin 1945, semblait ouvrir à cet égard une ère nouvelle mais il apparut bientôt que les divergences entre Soviétiques et Anglo-Américains rendaient impossible l'organisation de la sécurité collective selon le modèle imaginé par les membres fondateurs de l'ONU. En définitive, c'est en invoquant le droit naturel de légitime défense, individuelle et collective, que les pays occidentaux ont pourvu à leurs besoins de sécurité; ils ont pris des dispositions dans le domaine économique et social pour réduire la vulnérabilité de leurs sociétés aux effets de la propagande communiste et ils ont conclu des alliances pour parer la menace que les forces armées soviétiques déployées en Europe centrale et orientale faisaient peser sur le «monde libre».

## 1. L'AMÉRIQUE SE TOURNE VERS L'EUROPE

La rupture de l'alliance de guerre contre les puissances de l'Axe («le grand schisme», selon Raymond Aron) et la brutalité de la politique menée par Staline dans sa sphère d'influence avaient créé les conditions favorables à la renaissance aux Etats-Unis d'une approche «réaliste» des relations internationales dont Nicholas Spykman et George Kennan étaient les porte-parole les plus éloquents. C'est en Europe que cette philosophie sera appliquée de la manière la plus conséquente et que la stratégie de l'endiguement (*containment*) qui en procède produira les résultats les plus probants. En effet, les pays européens étaient confrontés à un double défi: relever leurs économies ruinées par la guerre et consolider par ce biais le rétablissement des institutions démocratiques, d'une part; se prémunir contre la renaissance par l'Allemagne d'une politique agressive et faire face à une éventuelle menace militaire de l'Union soviétique, d'autre part. Or une entreprise de cette envergure ne pouvait réussir sans le concours de la puissance américaine et postulait à plus ou moins long terme la renonciation à une politique punitive à l'égard de l'Allemagne.

On sait que les Etats-Unis annoncèrent dès 1946 leur volonté de réinsérer l'Allemagne dans la communauté occidentale (discours du Secrétaire d'Etat Byrnes à Stuttgart, en septembre) et que le plan Marshall proposé un an plus tard (juin 1947) à tous les pays, de l'Est comme de l'Ouest, était censé contribuer à la stabilisation de la situation sur le continent européen. Le refus du «programme de relèvement économique européen» par l'URSS et les pays qui se trouvaient dans sa mouvance consacra la division du monde en deux camps et préfigura les lignes de clivage idéologiques qui persisteront jusqu'à la fin des années 1980. Il convient toutefois de souligner que le plan Marshall a joué un rôle déterminant dans l'amorce du processus de l'intégration européenne dans la mesure où les Etats-Unis ont incité les pays d'Europe occidentale à s'unir pour tirer le meilleur parti de l'aide qui leur était fournie. On créa à cet effet l'OECE (Organisation européenne de coopération économique) et l'UEP (Union européenne des paiements) mais comme ces organisations servaient surtout de cadre à la coopération intergouvernementale, elles ne répondaient pas aux vœux des fédéralistes américains; en revanche, l'idée lancée en mai 1950 par Robert Schuman et Jean Monnet de créer un «pool charbon-acier» et de placer sous l'autorité d'un organe supranational un secteur essentiel pour le développement économique de six pays européens fut

saluée aux Etats-Unis comme un pas dans la bonne direction. Depuis lors, l'appui des Etats-Unis à la construction européenne ne s'est pas démenti en dépit de l'échec de la CED (Communauté Européenne de Défense) en 1954, des conflits qui ont surgi à propos de la Politique agricole commune et des négociations sur l'organisation du commerce mondial (GATT), enfin, des divergences qui sont apparues récemment au sujet de l'identité européenne de défense et des relations entre l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

## 2. PREMIERS PAS VERS L'UNION EUROPÉENNE

Pendant la période de l'antagonisme Est-Ouest, la construction de l'Europe s'est surtout manifestée au plan de «l'intégration économique» et s'est inscrite dans le cadre fixé par les traités de Rome de 1957. A cet égard la création d'une union douanière entre six Etats auxquels d'autres sont venus s'adjoindre au fil des ans (le 1<sup>er</sup> janvier 1995, les Etats membres de l'Union européenne étaient au nombre de 15) a permis le développement des échanges et la création d'un grand marché (1993). Toutefois, les promoteurs de la CECA (Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier) et de la CEE (Communauté Economique Européenne) avaient d'autres ambitions que la création d'une zone de libre échange, voire d'un marché commun et, en France, la visée politique de la construction européenne a été soulignée d'emblée. Ainsi, la déclaration de Robert Schuman du 9 mai 1950 prônait une politique commune pour la production et la répartition du charbon et de l'acier, mais la finalité de l'entreprise était politique: il s'agissait de favoriser par ce biais la réconciliation franco-allemande et de mettre un terme aux conflits armés qui avaient ensanglanté le continent européen pendant la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle. Le chancelier Adenauer partageait ce point de vue et considérait que le fédéralisme européen était la voie la plus sûre pour atteindre le but que Churchill avait fixé aux deux grandes puissances continentales dans son discours de Zürich de septembre 1946. Si le traité instituant la CECA entra en vigueur et inspira quelque temps la politique des Etats membres, l'application du modèle supranational au domaine de la défense ne produisit pas les résultats escomptés. Bien plus, les controverses sur le réarmement allemand et l'échec de la CED portèrent un coup fatal à l'idée fédérale et lorsque le général de Gaulle tenta de faire prévaloir l'idée d'une confédération européenne au début des années 1960 (plans Fouchet) il se heurta au refus de ses

partenaires qui plaidèrent en faveur d'une participation britannique mais ne voulurent pas renoncer à la perspective supranationale qui soulevait pourtant des objections majeures à Londres. A la veille des événements qui ont provoqué la chute des régimes communistes en Europe et permis de surmonter la division du continent en blocs antagonistes, l'Union politique de l'Europe était encore dans les limbes; c'est sous l'impulsion de la France et de la République fédérale d'Allemagne que le chantier européen s'est animé et que la question d'une politique étrangère et de sécurité commune est devenue d'actualité après la signature du traité de Maastricht, le 7 février 1992.

Certes les Etats membres de la CEE avaient tenté de concerter leurs vues en matière de politique étrangère dans le cadre de la «coopération politique européenne» (CPE) instituée en octobre 1970. Cependant cet exercice n'avait produit que des résultats modestes (définition d'une position commune des Neuf en 1972 en vue de la préparation d'une conférence sur la sécurité et la coopération en Europe) et les textes adoptés n'inspiraient guère la pratique des Etats signataires (déclaration de Venise sur le Moyen-Orient, en juin 1980). De même, les efforts déployés par la France pour faire de l'UEO le cadre d'une réflexion sur les voies et les moyens d'une défense européenne ont tourné court car les Allemands dont le concours était indispensable pour faire triompher cette thèse estimaient qu'une telle démarche risquait d'indisposer les Américains et d'apporter de l'eau au moulin des néo-isolationnistes qui prônaient un retrait unilatéral des forces stationnées outre-mer. Or un désengagement aurait affaibli la garantie offerte par les Etats-Unis à leurs alliés et compromis un des acquis les plus remarquables de la politique de sécurité occidentale. Le fait est que la réactivation de l'UEO, décidée par le Conseil des Ministres à Rome en octobre 1984, a suscité immédiatement une réaction négative de la part de Richard Burt, directeur du bureau des affaires politico-militaires au Département d'Etat: dans une lettre adressée aux Etats participants en décembre de la même année il les mettait en garde contre les inconvénients d'une concertation exclusivement européenne sur des affaires de sécurité qui concernaient l'OTAN et au premier chef les Etats-Unis. Ce coup de semonce dissuada les membres de l'UEO de définir une position commune sur l'initiative de défense stratégique du président Reagan alors qu'elle soulevait pourtant des questions délicates en ce qui concerne la crédibilité de la stratégie de dissuasion de l'alliance. Deux ans plus tard, le sommet de Reykjavik (octobre 1986) conduisit également les Européens à s'interroger sur la compatibilité de la sécurité atlantique avec les mesures de désarmement

nucléaire envisagées par Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev. La plateforme de La Haye sur «les intérêts européens en matière de sécurité» (27 octobre 1987) reflétait les préoccupations des Etats membres de l'UEO à cet égard et comportait l'engagement de renforcer la contribution européenne à la défense commune; mais il fallut attendre la fin de l'ordre bipolaire pour que cette déclaration d'intention eut un commencement d'exécution. Par ailleurs, on ne peut nier le rapport qui existe entre l'accélération du processus de la construction européenne et les perspectives de l'unification allemande qui se sont dessinées à l'automne 1989 après la chute du mur de Berlin.

### 3. LA RÉUNIFICATION DE L'ALLEMAGNE ET LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE

Lorsque le chancelier Kohl évoqua dans son discours du 28 novembre 1989 devant le Bundestag les différentes étapes qui devaient conduire à la reconstitution de l'unité étatique allemande, les sentiments des Français étaient mitigés. Certains comme Alain Minc redoutaient l'émergence au cœur du continent d'une puissance économique dominante qui serait tentée d'exercer l'hégémonie en Europe centrale et orientale (cf. son livre «La grande illusion», paru en 1989 et traduit en allemand sous le titre: «Le grand défi. L'Allemagne fédérale dominera-t-elle le grand marché européen ?»). Mais, pour la majorité des Français, l'unification allemande était considérée comme une «bonne chose» du moins si l'on se fie aux sondages d'opinion effectués à l'époque. Ainsi on était convaincu que les institutions démocratiques étaient solidement implantées en Allemagne, que les liens qui l'attachaient à la communauté occidentale ne seraient pas rompus et que l'intégration européenne ne serait pas mise en question. Dans les milieux politiques français les opinions les plus diverses se faisaient entendre mais il serait abusif d'interpréter le voyage du Président de la République à Kiev et en RDA, en décembre 1989, comme une tentative de freiner le mouvement, voire de faire obstruction à l'unification allemande en concluant éventuellement un alliance de revers avec l'Union soviétique. Il s'agissait bien plutôt de débattre avec toutes les puissances responsables de l'Allemagne – Etats-Unis, Royaume-Uni et URSS – des procédures les plus appropriées pour résoudre cette question aux conditions fixées par les trois Occidentaux dès 1952. Au demeurant, M. Mitterrand s'était exprimé très clairement sur ce sujet dans une interview qu'il avait accordée en juillet 1989 à cinq quotidiens européens et il avait indiqué à cette occasion

que le droit du peuple allemand à l'autodétermination était inaliénable. Toutefois, il estimait que la division de la nation allemande devait être surmontée d'une manière ordonnée et pacifique et que l'unification de l'Allemagne devait aller de pair avec la construction politique de l'Europe.

La nécessité d'accélérer «la marche vers l'union européenne» fut affirmée par le Conseil européen de Strasbourg en décembre 1989 et comme le chancelier Kohl partageait sur ce point le sentiment du président Mitterrand, on parvint à s'entendre sur une procédure tendant à promouvoir à la fois une union économique et monétaire et une union politique des douze. C'est sur la base d'une initiative franco-allemande soumise au Conseil européen de Dublin en avril 1990 que furent amorcées les négociations multilatérales qui débouchèrent deux ans plus tard sur la signature du traité de Maastricht. Son titre V comporte les dispositions relatives à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC); celle-ci inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris «la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune» (J.4, § 1). L'UEO est chargée «d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense». Toutefois, une certaine ambiguïté subsiste sur les missions qui lui seront confiées: en tant que composante de défense de l'Union européenne elle est appelée à développer son rôle opérationnel afin de pouvoir mener des actions autonomes mais elle est aussi un «moyen de renforcer le pilier européen de l'alliance atlantique»; à cet égard elle apparaît surtout comme un organe de liaison entre l'Union européenne et l'OTAN. En outre, l'UEO agira en conformité avec les positions adoptées dans l'alliance atlantique et devra renforcer au sein de celle-ci «le rôle, les responsabilités et les contributions des Etats membres».

On conçoit donc que la défense européenne soit une question controversée au sein de l'OTAN et qu'elle suscite des préventions aux Etats-Unis. Ainsi les initiatives prises en décembre 1990 par la France et l'Allemagne en vue de promouvoir une identité européenne de défense furent mal accueillies par l'Administration américaine et au sein de l'OTAN des pays comme le Royaume-Uni, les Pays-Bas et le Portugal émettent des objections à l'encontre d'une UEO qui aurait vocation à devenir le «bras armé» de l'Union européenne. Même l'Allemagne opéra un repli tactique après que les Etats-Unis eurent exprimé leur opposition au renforcement de l'UEO et la déclaration commune des Ministres

des affaires étrangères américain et allemand, Baker et Genscher, en date du 10 mai 1991, témoigne de l'inflexion de la politique allemande en la matière. En l'occurrence, il s'agissait de marquer clairement la primauté de l'OTAN sur l'UEO mais non de renoncer à l'objectif d'une défense européenne si celle-ci pouvait se concilier avec le maintien et le développement de l'alliance atlantique. La lettre adressée par MM. Kohl et Mitterrand, le 14 octobre 1991, au président en exercice du Conseil européen apportait à cet égard des clarifications et annonçait la création d'un corps européen à partir d'un noyau franco-allemand. Cette nouvelle structure pourrait également devenir le modèle d'une coopération plus étroite entre Etats membres de l'UEO.

Dans la mesure où les Etats-Unis perçurent la création d'un corps européen comme l'expression d'une politique de défense indépendante et une contestation de leur position prépondérante au sein de l'alliance atlantique, ils réagirent vivement et dans son discours d'ouverture à la réunion au sommet du Conseil atlantique de Rome, le 7 novembre 1991, le président Bush posa clairement la question du désengagement américain si les Européens ne voulaient en faire qu'à leur tête. Or aucun Etat européen ne songeait à rompre le lien transatlantique et la visée franco-allemande était moins la création d'une organisation militaire intégrée selon le modèle de la CED que le rééquilibrage des relations euro-américaines dans le cadre d'une alliance renouvée. En définitive on s'accorda sur une formule de compromis qui tentait de concilier les obligations découlant du traité de Washington et les exigences d'une participation accrue des Européens à la défense commune, voire à des opérations de maintien et de rétablissement de la paix sous l'égide de l'ONU ou de la CSCE. Toutefois de nombreuses questions restent ouvertes et des incertitudes pèsent sur l'avenir des relations transatlantiques et sur la capacité sinon la volonté des Européens d'affirmer leur identité en matière de sécurité et de défense. Il convient de les évoquer brièvement avant de nous livrer à quelques conjectures sur la forme que pourrait revêtir la future architecture de sécurité européenne.

#### 4. LES CHANCES D'UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

Si des progrès ont été enregistrés sur la voie de l'intégration européenne depuis la chute du mur de Berlin et si le peuple allemand a pu recouvrer son



unité sans rompre ses attaches avec la communauté occidentale, les controverses vont bon train sur la finalité du traité de Maastricht. Le débat suscité en France par «Les reflexions sur la politique européenne des partis allemands CDU-CSU» rendues publiques le 1<sup>er</sup> septembre 1994 a mis en évidence les clivages entre les fédéralistes et ceux qui privilégient la coopération intergouvernementale dans une Europe à géométrie variable et considèrent que la confédération est l'horizon indépassable de la construction européenne. Quant à l'OTAN, elle n'a pas subi de *capitis deminution* du fait de la disparition de l'ennemi soviétique et elle a bien résisté à la tempête qui a balayé le continent européen à la fin des années 1980. Certes, on a procédé au ravalement de la façade et on a ouvert des annexes comme le Conseil de Coopération Nord-Atlantique (COCONA) mais l'édifice a toujours belle allure et nul ne songe à l'abandonner. Les Occidentaux le considèrent comme un forum essentiel pour la concertation de leurs politiques de défense, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) souhaiteraient y adhérer pour combler le «vide de sécurité» créé par la dissolution de l'Organisation du Pacte de Varsovie (juillet 1991) et même en Russie ou l'élargissement de l'OTAN suscite des réserves on est conscient de la contribution de cette organisation au maintien de la stabilité sur le continent européen. Enfin, il semble que l'Administration Clinton s'accommode de l'affirmation d'une identité européenne de défense et n'y voie plus une menace pour la cohésion de l'alliance atlantique. Désormais, les Etats-Unis admettent que l'UEO et l'OTAN sont complémentaires et qu'une volonté plus affirmée des Européens de prendre en charge leur défense et d'assumer des responsabilités internationales en matière de sécurité servent l'intérêt commun. En outre, lors du sommet de Bruxelles en janvier 1994, on a décidé que des «forces interarmées multinationales» (*Combined joint task forces*) pourraient être mises à la disposition de l'UEO pour remplir des missions de paix auxquelles les Américains ne souhaiteraient pas s'associer. Ainsi s'esquisserait une division des tâches entre les Etats-Unis et l'Union européenne et si cette tendance se confirmait la fin de la guerre froide aurait introduit une novation radicale dans les relations transatlantiques, puisque les Européens disposeraient à terme d'une capacité d'action autonome pour relever les nouveaux défis à leur sécurité et que les Américains continueraient d'exercer dans l'espace euro-Atlantique la fonction stabilisatrice qu'ils assument depuis 1949.

Toutefois, une vision aussi ambitieuse du rôle futur de l'Union européenne risque d'être démentie par le comportement des acteurs étatiques qui répugneront peut-être à faire l'effort nécessaire pour se doter des instruments d'une défense

efficace, notamment dans le domaine du renseignement et de l'observation spatiale et il n'est pas évident que les relations transatlantiques évolueront dans un sens favorable à une répartition plus équitable des tâches et des responsabilités entre deux pôles. En outre, on doit tenir compte des relations «spéciales» que les Etats-Unis entretiennent avec certains pays européens (Royaume-Uni et Allemagne) et plus généralement du fait que les politiques de défense et de sécurité sont conditionnées par des considérations liées à l'intérêt national. En tout cas, il serait hasardeux de soutenir que l'Union européenne est d'ores et déjà un «acteur stratégique» au sens plénier du terme et l'insistance mise par le député CDU Karl Lamers sur la nécessité d'accélérer le processus d'intégration européenne pour éviter un retour à la politique d'équilibre du 19<sup>ème</sup> siècle et faire échec aux courants favorables à un «Sonderweg» allemand est révélatrice des craintes qu'inspire une «renationalisation» des politiques de sécurité.

Les observations qui suivent mettront l'accent sur la dimension politico-militaire des relations euro-américaines et s'articuleront en trois parties. En premier lieu il s'agira de mesurer l'impact de l'effondrement de l'ordre bipolaire sur la conception que l'on se fait aujourd'hui de la sécurité dans l'espace euro-atlantique. Ensuite, on tentera de préciser les fonctions de l'OTAN dans le nouveau contexte international. Enfin, nous conclurons par des considérations de type prospectif sur l'évolution des relations euro-américaines et sur les chances de l'affirmation d'une identité européenne en matière de défense. Mais un tel exercice se heurte à des obstacles de taille du fait des ambiguïtés de la politique américaine, partagée entre le souci de ménager le partenaire stratégique russe et de maintenir la cohésion d'une organisation de défense intégrée face à la résurgence d'une menace militaire venant de l'Est. On relève également l'ambivalence d'une stratégie de sécurité collective à laquelle l'OTAN prêterait son concours mais qui inspire des réserves aux dirigeants américains peu enclins à intervenir avec des forces terrestres pour circonscrire des foyers d'incendie ou contribuer à l'imposition de la paix. Enfin, les ambitions européennes en matière de défense sont plus ou moins clairement formulées dans les différents pays membres de l'Union et il semble bien que certains ne soient pas résolus à prendre les moyens de la politique qu'ils affichent et ne voient pas d'objection majeure à rester tributaire de l'OTAN dont les Américains ont la clé.

## 5. LES NOUVEAUX RISQUES DE SÉCURITÉ

Les événements qui se sont produits à la fin des années 1980 ont modifié fondamentalement le cadre dans lequel s'inscrivent les politiques de sécurité en Europe. L'ordre bipolaire s'est effondré, les «nations captives» d'Europe centrale et orientale se sont affranchies de la tutelle soviétique et l'Allemagne unie et souveraine s'affirme comme la «puissance centrale» de l'Europe (cf. le livre de Hans-Peter Schwarz: «Die Zentralmacht Europas. Rückkehr Deutschlands auf die Weltbühne»). Par ailleurs, la dissolution de l'organisation du Pacte de Varsovie et le retrait des troupes russes stationnées sur le territoire des Etats satellites ont eu pour effet de réduire, puis d'abolir la menace militaire venant de l'Est. Simultanément, les négociations en vue du désarmement et de l'adoption de mesures de confiance ont débouché sur des accords qui contribuent à réduire les risques d'agression par surprise, à accroître la transparence des activités militaires et à faciliter la gestion des crises. Enfin, l'OTAN a changé de face et a adopté à Rome, en novembre 1991, un nouveau concept stratégique qui redéfinit les objectifs de l'alliance à partir d'une analyse des nouveaux risques qui ont surgi dans les régions instables d'Europe centrale et orientale et à la périphérie de la zone couverte par le traité de l'Atlantique Nord. Certes la division de l'Europe en deux systèmes antagonistes a été surmontée, mais le nouvel ordre mondial que le président Bush appelait de ses vœux après la guerre du golfe ne s'est pas établi et l'euphorie qui régnait au lendemain de la chute du mur de Berlin s'est dissipé. Force est de constater que le temps des changements est aussi le temps de nouveaux risques et que la guerre est redevenue une réalité sur le continent européen.

Bien que la menace ne soit plus à titre principal d'ordre militaire, l'OTAN conserve sa raison d'être et apparaît comme une contre-assurance dans l'hypothèse où la Russie renouerait avec une politique hégémonique vis-à-vis de l'«étranger proche» ou voulait reconstituer sa sphère d'influence en Europe centrale. En France on attache une certaine importance à la fonction de défense collective de l'alliance et on ne souhaite pas la diluer par un élargissement hâtif de l'OTAN à des pays qui ne sont pas prêts à en assumer les obligations. Toutefois ce sont les nouveaux risques qui retiennent l'attention et on peut les classer sous trois rubriques:

- a) Les risques liés à la décomposition de l'Union soviétique et au processus de réformes dans une Russie où les mécanismes de contrôle démocratique font défaut et où la démocratie pluraliste ne s'est jamais

enracinée. Or l'échec de l'expérience en cours aurait sans doute des conséquences dramatiques et pourrait provoquer des mouvements migratoires dont les pays voisins feraient les frais. Les Allemands sont particulièrement sensibles à ce risque et pour le conjurer ils plaident en faveur d'une assistance massive aux pays engagés dans la voie des réformes économiques et sociales et de leur admission à bref délai dans l'Union européenne et l'OTAN. Les Français sont plus réservés sur le bien-fondé d'une politique d'ouverture à l'Est des organisations européennes et atlantiques même s'ils en ont accepté le principe.

- b) Les risques liés à la renaissance du nationalisme et du fanatisme religieux en Europe et à sa périphérie ainsi que ceux qui découlent de rivalités ethniques ou de contentieux frontaliers. Le cas yougoslave a démontré qu'une application sans discernement du principe de l'autodétermination des peuples pouvait avoir des effets désastreux et c'est précisément pour éviter le renouvellement de tels drames que la France a proposé en 1993 la conclusion d'un pacte de stabilité en Europe. L'Union européenne a approuvé cette démarche et en mars 1995 s'est réunie à Paris une conférence qui a pris acte des premiers résultats de cet exercice de diplomatie préventive.
- c) Les risques d'instabilité dans l'arc de crise qui s'étend du Maroc à l'océan indien et qui pourraient affecter par contagion le continent européen. La France et d'autres pays méditerranéens sont particulièrement sensibles à ces risques et ils souhaiteraient que les instances européennes et atlantiques s'en préoccupent davantage.

Le concept stratégique adopté par le Conseil de l'OTAN en novembre 1991 est censé intégrer cette analyse des menaces et des risques et couvre deux grands thèmes: une conception large de la sécurité et des orientations pour la défense. Désormais le binôme-dialogue et détention d'une capacité de défense suffisante – qui caractérisait la philosophie du rapport Harman de 1967 est complétée par un troisième volet: la coopération avec les anciens adversaires promus au rang de partenaires. Le COCONA en 1991, puis le partenariat pour la paix (PPP) en 1994 ont été créés à cette fin et ont précisément pour objet d'associer les ex-membres de l'Organisation du Pacte de Varsovie (OPV) et les Etats neutres à la définition et à la mise en oeuvre d'une politique de sécurité commune en liaison avec l'ONU et la CSCE. Quant aux forces armées elles devront être adaptées à leurs nouvelles missions; moins nombreuses et

plus souples, elles seront dotées d'une mobilité accrue pour répondre aux besoins de la gestion des crises comme à ceux de la défense.

Ainsi se dessinent les linéaments d'un système de sécurité multidimensionnel qui se fonde sur un réseau d'institutions étroitement liées (*interlocking institutions*) où l'alliance atlantique, l'intégration européenne et la CSCE (devenue depuis décembre 1995 une organisation régionale au sens du chapitre VIII de la Charte et dénommée Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou OSCE) sont les éléments-clé. Le maître-mot est la «sécurité coopérative» qui implique que la priorité soit accordée à la diplomatie préventive et que l'on ait davantage recours aux mécanismes d'alerte rapide et aux procédures de conciliation et d'arbitrage pour le règlement pacifique des différends. Au demeurant les conflits qui ont éclaté depuis la fin de la guerre froide dans les Balkans et dans le Caucase ont mis en évidence les difficultés du rétablissement de la paix soit que les organisations de sécurité existantes soient condamnées à l'impuissance, faute de moyens appropriés pour agir efficacement, soit que les Etats qui auraient les moyens d'intervenir ne veuillent pas mettre le doigt dans cet engrenage, soit encore que les belligérants ne soient pas disposés à la moindre concession et que le recours aux armes leur paraisse le seul moyen de faire valoir leurs droits ou de défendre leurs intérêts.

## 6. LES MÉTAMORPHOSES DE L'OTAN

Si l'OTAN a été conçue à l'origine comme une alliance défensive contre la menace soviétique, elle avait également une fonction stabilisatrice dans les relations entre les Etats membres. C'est grâce à la participation des Etats-Unis à l'organisation de la sécurité européenne que la coopération a pu se développer entre des Etats qui s'étaient durement affrontés dans le passé et que le problème allemand a pu être abordé d'une manière sereine. Cette fonction d'encadrement politique était essentielle et il est significatif que le Secrétaire d'Etat américain, James Baker, ait indiqué dans son discours de Berlin du 12 décembre 1989 que «l'unification de l'Allemagne devrait intervenir dans le contexte du maintien de son attachement à l'OTAN». Ce point de vue rallia tous les suffrages y compris dans les pays membres de l'Organisation du Pacte de Varsovie. Seule l'URSS fit des objections mais elle se résigna en définitive à concéder à l'Allemagne le libre choix de ses alliances

non sans avoir obtenu des garanties de sécurité et des compensations financières substantielles. La réforme de l'alliance atlantique décidée à Londres en juillet et la déclaration du 19 novembre 1990 aux termes de laquelle les 22 Etats membres de l'OTAN et de l'OPV s'offraient mutuellement leur amitié étaient de nature à lui donner satisfaction.

On a pu soutenir que de ce fait l'OTAN était en passe de se muer en une organisation de sécurité collective ou allait devenir une organisation hybride puisque sous le même vocable existaient deux alliances distinctes: l'une chargée d'organiser la défense collective en cas d'attaque armée contre l'un des Etats membres; l'autre qui prêterait son concours à des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix sous l'égide de l'ONU ou d'organisations régionales dûment mandatées. La tendance à investir l'OTAN de fonctions de sécurité collective en dehors de la zone couverte par le traité de Washington s'est manifestée pour la première fois au Conseil atlantique d'Oslo, en juin 1990 et a été confirmée d'une manière solennelle lors du sommet de Bruxelles en janvier 1994.

On peut donc considérer l'OTAN comme une organisation multifonctionnelle dont l'utilité ne saurait être mise en doute en une période de changements rapides. Des analystes comme Josef Joffé dans «The limited partnership» et Anton DePorte dans «NATO in the 1990s» ont souligné le rôle stabilisateur joué par les Etats-Unis au sein de l'OTAN et il est vraisemblable que les pays d'Europe centrale et orientale envisagent sous cet angle leur participation à l'organisation. En revanche, la fonction traditionnelle de l'alliance est mise en question par ceux qui spéculent sur la disparition de l'ennemi ou son inconsistance et considèrent que les dispositions prises jadis ne se justifient plus dès lors qu'il s'agit de faire face à une menace résiduelle problématique. Aussi plaident-ils en faveur du développement de la fonction de sécurité collective car en refusant de s'engager dans cette voie elle est vouée au déperissement. Ce dilemme a été exprimé en une formule saisissante qui a fait fortune: «NATO must go out of area or it will go out of business». Or c'est précisément dans ce domaine que l'on observe les dysfonctionnements les plus flagrants et que risquent de surgir de nouveaux «malentendus transatlantiques». Certes, on admet le principe selon lequel les ressources de l'OTAN seront mises à la disposition des Européens pour leur permettre de mener à bien des opérations de maintien de la paix ou pour appuyer des actions ressortissant à la diplomatie préventive. Mais les variations de la politique

américaine dans les Balkans et la décision de ne plus participer à la surveillance de l'embargo sur les armements à destination des belligérants ont fait naître des doutes sur la volonté des Etats-Unis de souscrire à un partage des tâches au sein de l'OTAN. La lenteur des négociations sur les modalités de l'engagement des forces interarmées multinationales est également de nature à entretenir le scepticisme quant aux chances de l'édification du «pilier européen» de l'alliance.

## 7. IDENTITÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE ET RELATIONS TRANSATLANTIQUES

Si l'objectif poursuivi est le rééquilibrage des relations euro-américaines, il conviendrait que les Européens s'engagent résolument dans la voie tracée par le titre V du traité de Maastricht et concertent leurs vues afin de parvenir à la définition d'une politique étrangère et de sécurité commune. Depuis le sommet atlantique de Bruxelles des 10-11 janvier 1994 «l'identité européenne de sécurité et de défense» a fait l'objet d'une consécration officielle et des convergences sont apparues dans les politiques des trois pays – Royaume-Uni, République fédérale d'Allemagne et France – dont l'entente conditionne le succès de l'entreprise. Par ailleurs, il est entendu que l'UEO est appelée à concrétiser dans le domaine de la défense les ambitions politiques de l'Union européenne. Aux yeux de la France, le lien organique entre l'UEO et l'Union européenne est essentiel car il doit permettre de bâtir progressivement une politique étrangère prenant appui sur des capacités militaires adéquates. Il a également permis une approche différenciée vis-à-vis de neuf pays d'Europe centrale et orientale auxquels a été accordé le statut de partenaire associé par l'accord du Kirchberg du 9 mai 1994. L'émergence par le biais de l'UEO d'un pôle européen de sécurité complète donc la démarche de l'OTAN et devrait faciliter l'élargissement futur de l'alliance.

Il existe aujourd'hui une complémentarité entre l'affirmation de l'Europe et la solidarité transatlantique et les malentendus qui avaient surgi dans le passé à ce sujet se sont dissipés. Toutefois, une clarification s'impose sur les rôles respectifs des Nord-Américains et des Européens dans l'organisation de la sécurité européenne. Si la défense commune dans le cadre de l'OTAN exige un engagement égal de tous au nom du principe de la solidarité interalliée, on peut concevoir que dans la gestion des crises de l'après-guerre froide les

priorités des Européens ne coïncident pas avec celles des Américains. Il faut donc ménager la possibilité qu'à terme les Européens prennent dans ce domaine la responsabilité principale, y compris sur le plan militaire, ce qui implique que l'UEO doit affirmer ses compétences propres et se doter de moyens lui permettant d'agir d'une manière autonome si le besoin s'en fait sentir.

Le renforcement des capacités de l'UEO implique d'abord l'affirmation d'une politique européenne plus ambitieuse dans les domaines de l'armement et de l'espace; en outre, il conviendrait que les pays européens qui sont déterminés à agir ensemble mettent sur pied des forces multinationales qui manifesteraient leur engagement solidaire pour la sécurité du vieux continent. Des résultats importants ont déjà été obtenus: le corps européen deviendra opérationnel à la fin de l'année 1995 et d'autres initiatives ont été prises telles que le groupe d'intervention terrestre et aéro-naval auquel participent l'Italie, la France et l'Espagne ainsi que le groupe aérien franco-britannique. Mais le renforcement de l'UEO doit aller de pair avec la rénovation du partenariat atlantique et prévoir la mise à la disposition des Européens des ressources de l'OTAN pour leur permettre de mener des opérations autonomes en application de la PESK. Cela vaut plus précisément pour les «Groupes de Forces Interarmées Multinationales» qui devraient être placées sous le commandement effectif de l'UEO pour répondre utilement à certains besoins européens. Or sur ce point on n'est pas encore passé du «stade du concept à celui de la réalité pratique» (Discours de M. Alain Juppé à la Wehrkunde, 4 février 1995). C'est en persévérant dans cette voie que l'Europe pourra affirmer, dans une alliance renouvelée, la cohésion d'un pôle européen capable d'exercer des responsabilités nouvelles et d'entamer avec les Etats-Unis un dialogue fructueux.

*Jean Klein*